

社会福祉法に基づく苦情解決制度に関する考察 : 社会福祉における権利と連帯 第1章

著者	見平 隆
雑誌名	名古屋学院大学論集 社会科学篇
巻	44
号	3
ページ	49-67
発行年	2008-01-31
URL	http://doi.org/10.15012/00000324

社会福祉法に基づく苦情解決制度に関する考察

——社会福祉における権利と連帯 第1章——

見 平 隆

I はじめに

2000年5月29日に社会福祉事業法(昭和26(1951)年 法律45)(以下、「旧法」という。)改正が可決成立し、6月7日に社会福祉法(題名改正平成12(2000)年 法律111)(以下、「改正法」とする。)として公布、施行された。改正法では、法第1条で「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉(以下「地域福祉」という。)の推進を図る」として、地域福祉の推進を基本とするシステムに転換した。そして、法第3条(福祉サービスの基本的理念)で、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」と規定した。これは社会福祉法の柱となる3点が含まれているとみることができる。第1に、社会福祉を目的とする事業(社会福祉事業を含む)の定義の整理、第2に、地域福祉の視点、第3に利用者という概念を制度上明確にするというものである。

それまでの旧法は、社会福祉事業の定義と実施機関の役割、社会福祉事業者の条件を中心に規定していた。それに対し、改正法は旧法を下敷きにしながらも、「地域福祉」ということばを使用しながら地域で生活する(活動する)個

人および社会福祉事業者の責任を強く明示したものであるが、一方で福祉サービスの内容については誰が「良質かつ適切なもの」と判断するのかという主体者はそこからは読みとることはできず、理念としての位置づけとなっていると考えられる。しかし、判断の主体者を福祉サービス利用者あるいは社会福祉事業者とするならば、福祉サービス利用者和社会福祉事業者との関係性の中で個人的理解あるいは主観として矮小化してみることができ、地域住民が判断の主体者とするならばその判断基準としての共同体的理解を「心身ともに健やかに育成」あるいは「有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができる」というところに置くことで、さらに共同体的価値意識が求められることになる。

また、「利用者」という概念を条文に明確にすることで、福祉サービスの主体者としての存在を確認した。旧法には利用者という用語も概念もなく、措置の対象としての「要援護者」という用語が用いられていたが、改正法では福祉サービスを媒介して「社会福祉事業を営業者」と「利用者」が対置するものとして対等性を明示した。しかし、福祉サービス利用者は、自立した生活を営むことが困難な事由を有しているがゆえに福祉サービスを利用しなければならないのであって、社会福祉事業者と実質的な対等性を確保するためには、社会福祉事業者に対する事後規制と利用者の保護が必要となった。

法第4条（地域福祉の推進）では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」として、福祉サービスは社会サービスとして地域社会を構成するものすべての努力義務として共同体的理解の基にすすめられることを原則としている。

そのうえで、社会福祉事業者に対して、法第5条（福祉サービスの提供の原則）において「利用者の意向を十分に尊重」することを努力義務としたが、当然、提供できないサービスを含めて提供する努力義務があるとしたわけではない。そこで、予め福祉サービス利用者が自身の要求をどこに求めて行けばよいのかを選択できるようにすることで、社会福祉事業者が提供できるサービスと異なるサービスを求めることが不適当であることを利用者が認識する必要が生じてくる。そのため、法第75条（情報の提供）において「社会福祉事業の経営者は、福祉サービス（社会福祉事業において提供されるものに限る。以下この節及び次節において同じ。）を利用しようとする者が、適切かつ円滑にこれを利用することができるように、その経営する社会福祉事業に関し情報の提供を行うよう努めなければならない。」とし、さらに法第76条（利用契約の申込み時の説明）において「社会福祉事業の経営者は、その提供する福祉サービスの利用を希望する者からの申込みがあった場合には、その者に対し、当該福祉サービスを利用するための契約の内容及びその履行に関する事項について説明するよう努めなければならない。」と自己決定に必要な事前の情報提供および提供

情報の再確認、同意を求めている。

このプロセスを経た上で福祉サービスの利用提供についての契約がなされるが、それでもなお、サービス内容等の錯誤を含めた利用者の要求に対して法第5条には「保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行いつつ、これを総合的に提供することができるように」とすることで、利用者の「不适当」な要求自体もサービス提供における援助の対象とすることも可能となると考えたと思われる。また、法第78条（福祉サービスの質の向上のための措置等）において「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。」と「良質」なサービス提供を保障できるようにしている。

これらの規定はすべて「努力義務」であり、社会福祉事業者の自律性に委ねられている。旧法においても改正法においても共通しているのは、社会福祉事業者は「善なるもの」という見方であり、社会福祉を実現するために自律的に「良質」なサービスを提供することを前提としているが、旧法においては国、地方公共団体や社会福祉法人等に経営が専有されていた（ナショナル・ミニマムを具現化するための措置制度であるための必然性）第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業のうち第2種社会福祉事業が市場開放されたことで、「善なるもの」以外の者が社会福祉事業者となることが可能となった。もっとも、市場競争が働くことで「良質」なサービス提供という鍵により福祉サービス利用者の選択から排除されていくことも可能であることから、事前規制により社会福祉事業者を

「善なるもの」のみとしなくても福祉サービスの維持、向上を図ることの可能性を否定することはできない。

もっとも、契約利用制度の弱点は、選択できるサービス量の充足が前提（サービス量とは必ずしも「総量」ではない）となるがゆえに、改正法で福祉サービス利用者と社会福祉事業者の対等性を示しても、地域における選択が保障されなければ現実に対等性は保障されない。また、選択にあたっての判断できる情報がどのように保障されるか、「契約」にともなう権利と責任と義務（「条件」）をどのように保障するのかが、福祉サービスの選択と福祉サービスを利用しながら「有する能力に応じ」た自立生活を営む上での自己決定に極めて重要な要素となる。そのため、改正法では「福祉サービスの適切な利用」について3節からなる新たな章が設定され、苦情解決の仕組みが規定された。

本稿においては、改正法に規定された苦情解決制度の現状を通して、苦情解決制度が福祉サービスにおける権利、とりわけ自己決定の権利をどのようにとらえているのか、社会福祉事業における権利擁護のあり方を考察し、「社会福祉における権利と連帯」についての課題を概観したい。

II 社会福祉法による苦情解決の仕組みの意義

1 福祉サービスにおける苦情解決の前提

苦情解決の仕組みについての規定は、改正法の「第8章 福祉サービスの適切な利用」中「第2節 福祉サービスの利用の援助」（第80条—第87条）において、法第82条（社会福祉事業の経営者による苦情の解決）、法第83条（運営適正化委員会）、法第84条（運営適正化

委員会の行う福祉サービス利用援助事業に関する助言等）、法第85条（運営適正化委員会の行う苦情解決のための相談等）、法第86条（運営適正化委員会から都道府県知事への通知）および法第87条（政令への委任）に規定している。その概要は、社会福祉事業経営者の苦情解決の責務を明確化し、第三者が加わった事業所内における苦情解決の仕組みの整備と解決することを第一義としている。そのうえで、苦情解決のために都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会が関わることとしている。

苦情解決システムの前段階として、「第1節 情報の提供等」（第75条—第79条）と「第2節 福祉サービスの利用の援助等」（第80条—第87条）がある。前述した法第75条および法第76条は福祉サービス利用にあたっての事前の対応として社会福祉事業者等の求められている義務であるが、旧法の基礎構造であった措置制度のもとでは社会福祉事業者等は措置権者（都道府県市町村）との委託関係により福祉サービスを提供していたものを、契約利用方式では福祉サービス利用者と社会福祉事業者等の当事者間においてどのような状況のものとて契約を行うかが、その後の福祉サービス利用提供関係が開始された後の問題にとって重要となる。そのため、福祉サービス利用者が福祉サービス利用にあたっての選択（自己決定）の権利を保障する必要があり、改正法では福祉サービス利用者の特性から積極的に情報提供をすすめることになる。また、措置制度のもとでは、措置の実施機関から社会福祉援助の対象者と「認定」されることで福祉サービスの利用者となり得たが、契約利用制度のもとでは社会福祉援助の対象者は福祉サービスの利用者と区分される。いいかえれば、措置制度のもとでは個人が福祉サービスを利用したいと希望したとしても、社会福祉関

係各法に照らして措置の必要条件を満たしているかどうかを措置の実施機関が認定しなければ福祉サービスを利用できない、福祉サービスを提供できないものであったが、契約利用制度のもとでは実際は福祉サービスの量的充足が十分でないために選択や利用ができないとしても、当事者間の合意があれば福祉サービス利用提供関係が生まれることになる。ここで、「福祉サービスとは何か」という概念を明らかにしなければならぬであろうが、改正法では福祉サービスとは法第2条（定義）に定義している事業により提供されるものとしていることをとりあげておきたい。

法第77条（利用契約の成立時の書面の交付）では利用契約が成立したときに契約の書面を交付することを義務づけたものである。消費者保護に関する他の法令にも類似性をみることができるが、契約関係における紛争性を回避するうえで重要な事項についての書面交付は改正法における社会福祉事業者等への不利益処分の対象となる規定の一つである。この条文に基づいて、契約書や重要事項説明書が作成され交付されているが、実際のところ、福祉サービス利用者や家族が理解しうる内容で、その上で契約行為を行っているかのだろうか。改正法施行にあたって全国的に「例」が示され、多くの社会福祉事業者等では「例」に沿って作成されている。最近では自己決定を強く意識した書面もあるが、契約の当事者間においてどの程度契約内容が認識されているのだろうか。統計をとってはいないが、社会福祉事業者の面接担当者等から苦情解決体制整備についての聴きとり調査にあわせて確認したところ、説明している担当者自身が十分内容を理解できないまま、記載されているものを読み上げているだけの実態も見られた。知的障害者に対してはひらがなで記載され

たり、振り仮名をうっている契約書や重要事項説明書を交付しているところも多く見られ、本人署名欄に本人ではない者（家族）が署名していることも見られた。自己決定の権利に対応する情報提供は「能力の所与性」の問題もあるが、提供された情報の的確な理解を前提とする。法第77条による書面交付義務を契約関係における紛争性の解決という視点から福祉サービス利用者の利益の保護を論じるならば、契約行為にともなう判断についての自己決定の権利をどのように守れるかを論じることも必要である。ひらがなが読めたから契約内容を理解したということではなく、契約に係わる一連の行為を含めてその内容を理解し、判断することにあると考える。書面交付をもって契約行為とする見方もあるが、契約にあたって福祉サービスを利用しようとする者（あるいは利用者）が福祉サービス提供者を信頼し、福祉サービスの利用提供関係になることが自己決定に基づく権利性を確保することになるのではないだろうか。例えば、知的障害者が、この職員が自信をもって説明して自分に理解できるようにしてくれているから、この契約は自分にとって不利にはならないという安心感をもたらす情報提供が自己決定にあたって必要なのではないだろうか。自己決定にあたって重要なことは契約書や重要事項説明書という書面そのものではなく、一連の契約行為において契約する内容を理解できているかどうか、納得しているかどうかであるとするならば、法第76条および法第77条の規定はあくまでも社会福祉事業者等の自律性に依存したものであり、社会福祉事業者等が「善なるもの」であることを前提にしたものといえる。

社会福祉事業者等の自律性に依存する規定に法第78条（福祉サービスの質の向上のための措置等）がある。ここで、「社会福祉事業の

経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。」として、法第3条の理念に沿って福祉サービスの自己点検、自己評価を求めている。また、「福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない。」として国の責務（努力義務）を規定している。社会福祉事業者による自己評価は必ずしも客観性を有している訳ではないので、第三者評価などによる客観性を確保することで「福祉サービスの質」などを確保しようとするものである。現在、すべての福祉サービスについて第三者評価事業を適用するところまでには至っていないが、社会福祉事業者の中には「ISO」（International Organization for Standardization）の取得などを少なからず喧伝するものもある。第三者評価は評価機関の格付け、認証、改善指導などの手法による「達成度」の確認であるが、改正法で示している第三者評価はそれぞれの社会福祉事業者等による自己評価を前提にしているため、その自己評価の適正を確認するための第三者評価といえる。しかし、第三者評価の対象は社会福祉事業者が求める内容、または、評価者が評価目的に基づいて評価対象を決めるため、必ずしも福祉サービスを利用しようとする者（あるいは利用者）が福祉サービスの選択にあたって求める内容と一致しているとはいえないこともある。また、評価結果などは社会福祉事業者が自ら公表しない限り他への報告は前提としていないために、通常は評価結果や内容を知り得るところにはない。また、福祉サービスの第三者評価は求められる

「質」の規格の標準化が難しいため、評価基準は主観的、抽象的な表現になりやすく、対象に求められる水準の設定そのものも評価実施主体の主観的概念に基づくものとなりやすい。それを回避するためには「質」を推測できるような客観性をもつ評価対象項目が必要となるが、その推測も評価者の専門性や経験等により異なりやすいため均質化を図る必要がある。第三者評価をしているから提供している福祉サービスが優れているとは限らないわけで、何が評価され、何が評価されないかということも含めて明らかにしておく必要があるだろう。

そもそも、福祉サービスなどの契約制度のもとでは利用者と社会福祉事業者は契約上において対等な位置づけとなっているが、一般的に消費者契約においては事業者がもっている情報と利用者がもっている情報の非対称性が指摘されている。また、福祉サービスなどの利用者の特性からみると福祉サービス利用場面における交渉力格差が大きくなることから、福祉サービスを利用しようとする者（あるいは利用者）が判断し、選択するための情報を提供するうえでは判断の指標も含めて保証されることが必要であろう。しかし、「福祉サービスの質」が「良質かつ適切」であるかどうかは福祉サービス利用者の主観や共同体的価値意識などによって決定されるものであるため、法による規定自体が社会福祉事業者の自律性に依拠するものである限り、福祉サービス利用者は福祉サービスに対して満足のいく回答を得ることができないこともあり得るだろう。とりわけ福祉サービス利用者の特性を考慮するならば、錯誤等による判断の「誤り」は自己決定の妥当性にも影響を与えるだけでなく、その後の福祉サービス利用提供関係にも大きな影響を与えるため、苦情解決システムの整備により自己決定を支えることが必要

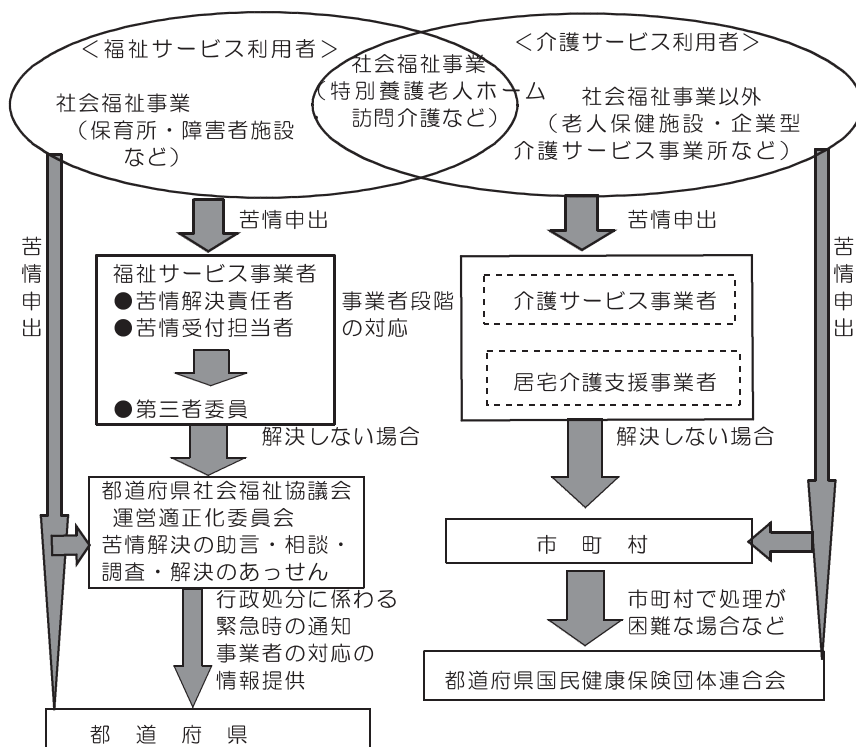


図1 苦情対応の仕組み

出展：見平隆「介護支援専門員実務研修テキスト」(財)長寿社会開発センター(2006年), p. 73 を一部改変

となる。

2 苦情解決の仕組みの意義

苦情解決システムは改正法だけでなく介護保険法においても設定されており、それらを他の消費者保護立法による苦情対応と比較すると社会福祉事業者や介護保険事業所の自律性に大きく依拠しているとみることができる。法第82条(社会福祉事業の経営者による苦情の解決)は努力義務であっても契約当事者間における解決を第一義にするなど、情報の非対称性から生じる問題に対して社会福祉事業者の責務を規定していることなど、福祉サービス利用者の特性に配慮した規定である。

福祉サービスと介護サービスの両方にまたが

る社会福祉事業は老人福祉法に規定する特別養護老人ホームや訪問介護事業などが該当し、介護保険法に基づく対応を優先することになっているが、実態は都道府県の実情に応じた対応となっている。

「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」(平成12年6月7日付, 障第452号, 社援第1352号, 老発第514号, 児発第575号)が当時の厚生省大臣官房障害保健福祉部長, 厚生省社会・援護局長, 厚生省老人保健福祉局長および厚生省児童家庭局長の四者連名で各都道府県知事, 指定都市市長および中核市市長宛に通知された。同日に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」(平

成12年6月7日法律第111号)の施行にともない、新たに導入される苦情解決の仕組みが円滑に機能して、社会福祉事業者がとりくむ際の参考とすることを目的として苦情解決の体制や手順等について指針を示した。この指針は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として通知されたものであるが、同年3月に全国社会福祉協議会が報告した「福祉サービスにかかる苦情解決に関する検討会報告書」に沿う内容であった。

この指針において苦情解決の仕組みの目的を次のように示していた。

- 苦情への適正な対応により、福祉サービスに対する利用者の満足感を高めることや早急な虐待防止対策が講じられ、利用者個人の権利を擁護するとともに、利用者が福祉サービスを適切に利用することができるように支援する。
- 苦情を密室化せず、社会性や客観性を確保し、一定のルールに沿った方法で解決を進めることにより、円滑・円満な解決の促進や事業者の信頼や適正性の確保を図る。

そのうえで、苦情解決体制として、苦情解決責任者、苦情受付担当者および第三者委員を設置することとして、特に第三者委員の設置形態や要件、選任方法、職務、報酬などを示し、苦情解決の手順を示した。

一方、事業者段階で解決が図れない場合に当事者間をあっせんする機関として都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会については、社会福祉法施行令(昭和33年政令第185号)の改正により、運営適正化委員会に合議体を設置して取り扱う案件を示した。案件は福祉サービス利用援助事業(いわゆる日常生活自立支援事業、旧地域福祉権利擁護事業)に関

する助言または勧告と、福祉サービスの苦情の解決のための相談、助言、調査またはあっせんとした。また、社会福祉法施行規則(昭和26年厚生省令第28号)(以下、規則という。)の改正により運営適正化委員の選任や苦情の解決のあっせんの申請について規定した。規則では苦情の解決のあっせんの申請やあっせんの手順などを規定している。

運営適正化委員会は福祉サービス利用援助事業に関する助言や勧告も行うが、苦情の解決のための相談に応じて必要な助言や調査を行い、苦情申出人と福祉サービス提供者の同意を得て苦情解決のあっせんを行う。法第86条で運営適正化委員会から許認可権限を持ち監督責任のある都道府県知事または市町村長への通知を規定していることもあり、申し出人からは裁決による解決を期待されることが多いが、基本は苦情申出人自身による自主的な解決が求められており、事業者段階で解決が図れない場合において委員会は解決のための助言等の支援を行うことが主となっている。

「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業について」(平成12年6月7日付社援第1354号)厚生省社会・援護局長通知で「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱」が地方自治法に基づく技術的援助として各都道府県知事宛てに通知され、事業の対象範囲や実施方法が示された。対象とする福祉サービスの範囲は、改正法第2条に規定する社会福祉事業において提供されるすべての福祉サービスとして、さらに支障を及ぼさない認められる場合には対象範囲を拡大しても差し支えないとしている。対象とする苦情の範囲は、特定の利用者からの福祉サービスに関する苦情と不特定の利用者に対する福祉サービスの提供に関する申し立てのいずれで

あっても、福祉サービスに係る処遇内容に関すること、利用契約の締結、履行または解除に関することとした。これは、匿名性のある苦情申し立てであったとしても事業の対象等となることを意味し、利用者保護とともに社会福祉事業者の責務を強く示すものである。苦情申出人の範囲は福祉サービスの利用者、その家族、代理人等の他、民生委員・児童委員、当該事業者の職員等、当該福祉サービスの提供に関する状況を具体的かつ的確に把握している者として、いわゆる内部告発も含めて対応できることとした。

しかし、苦情解決の仕組みを確立するうえであらためて確認する必要があったものが苦情申出人の範囲であった。苦情解決にあたっては社会福祉事業者等による解決を第一義としているが、社会福祉事業者が対象とする苦情申出人の範囲についてはあらためて明示する必要があった。「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行について」（平成12年8月22日付、障第615号、老発第598号、児発第707号）では、改正の趣旨として「利用者等からの苦情に適切に対応するための必要な措置を採ることを義務づけること等により、利用者等に実際にサービスを提供している施設において、第一義的に苦情の適切な解決を図ろうとするもの」と明記し、その上で苦情申出人の範囲や必要な措置の内容を整理している。苦情申出人の範囲には利用者等本人のほか、本人の苦情を代弁する家族および代理人を含むものとしている。また、「苦情解決のための手続」として受付から対応内容についての通知までの具体的な流れを示し、手続を掲示することや直接説明することなどを具体的に示している。それは、運営適正化委員会とは異なり、福祉サービスの質の向上について社会福祉事業者の内部における自助努

力、自律性を前提とするために福祉サービスの自己評価や第三者評価などを行うことを前提としていたからとみることができる。また、社会福祉事業者における苦情解決の仕組みで第三者委員を設置することで、福祉サービスの日常的な状況把握ができるとしたと考えられる。

3 社会福祉事業者における苦情解決のあり方

法第82条（社会福祉事業の経営者による苦情の解決）で「社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない。」と規定されている福祉サービスを提供する社会福祉事業者が担当する苦情解決の仕組みの部分には、苦情解決責任者と苦情受付担当者のほか、第三者委員を設置することになっている。

第三者委員とは福祉サービスの利用者和社会福祉事業者の当事者に対して第三者ということであり、苦情解決にあたって社会性や客観性を確保するだけでなく、改正法の目的にもある地域福祉という基盤の中での共同体的価値意識の醸成と共有の確保を図るものとしても考えられる。第三者委員の選考および委嘱にあたっては選任要件を示し、「世間からの信頼性を有する者」として理事を除く評議員、監事または鑑査役、社会福祉士、民生委員・児童委員、大学教授、弁護士などが例示されている。この例示の意味は中立・公平性の確保が必要であることから、苦情解決の責任主体であり福祉サービス利用者と対置する関係にある経営者（理事）の代弁者と見なされない役割を持っている者ということが理解できる。しかし、第三者委員は「選任の際には、評議員会への諮問や利用者等からの意見聴取を行う」と例示されてはいるもの

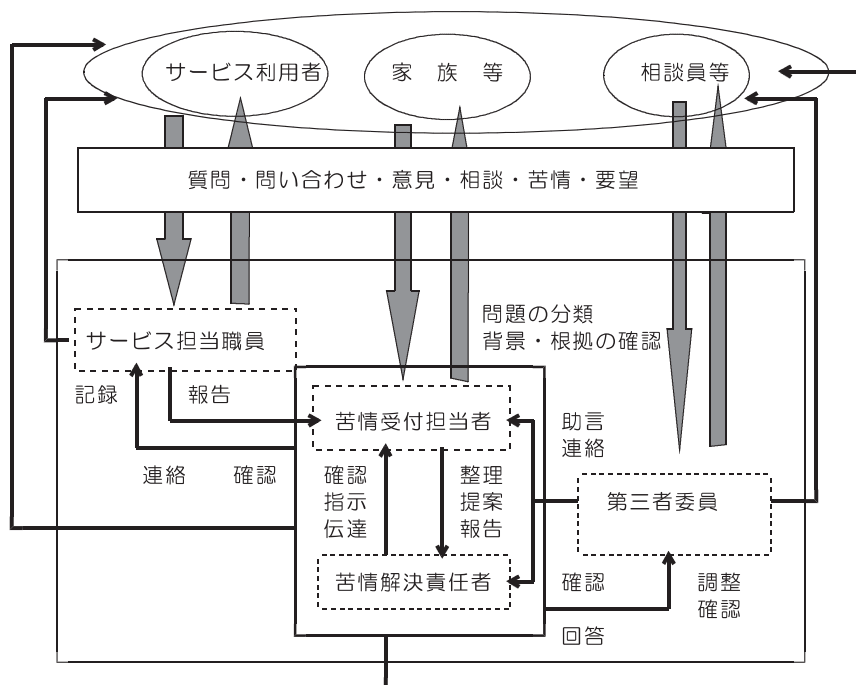


図2 事業者段階における苦情解決の流れ

出典：見平隆「福祉サービス苦情対応ハンドブック」社団法人愛知県社会福祉士会（2006年），p. 59

の、経営者（理事）の責任において選任されるものであり、内部処理では問題が解決するののかとの見方は否定できないが、「外圧」によらない自主的な内部点検が基本であることを考えるならば、第三者委員の職務は指針に示されるまでもなく明かであろう。

社会福祉事業者の段階における苦情解決の流れは苦情受付担当者を窓口にしているが、基本的には組織的対応を求めているものである。

社会福祉事業者の内部における苦情解決の仕組みについて、苦情解決責任者等それぞれの役割から考えてみる。

苦情受付担当者の役割にはどのようなものがあるだろうか。第一に福祉サービス利用者（子どもや「保護者」等も含む）が利用している福祉サービスに対する意向の把握と問題の所在の把握をすることにより、福祉サービス利用者と

社会福祉事業者等の間にもっともよい関係を持つ（不満が生じない、または不満が生じてでも直ちに解決できる）ための安心感を保障できるようにすることであろう。福祉サービス利用者が自分の「担当」職員に何でも話することができるようになることは福祉サービスの利用提供関係にとって好ましいといえるが、苦情受付担当者に直接苦情が寄せられたときには、「担当」職員に「何でも」話すことができないのはなぜかを考えることが重要になる。もちろん、苦情受付担当者を明示しているのだから苦情を申し出たい者は苦情受付担当者に申し出るのは当然のことと思われるが、本来であれば福祉サービス利用者の要望等が日常的に担当職員に伝わっていることの方が福祉サービスのあり方としては望ましいわけで、福祉サービス利用者自身にとっても直接のサービス担当者との関係が重要

のはずである。そこで、苦情受付担当者は申し出られた苦情の内容だけに関心を持つのではなく、福祉サービス利用者と担当職員の関係性についてもどのように対応しているのかということを考える必要があるだろう。

苦情についてマネジメントし、解決プラン原案への道筋を整理していくことが基本的な役割となるが、苦情の受付についてはただ苦情申し出者を待って行うというものばかりではなく、福祉サービスの自己点検、自己評価をすすめていくという意味からときには「ご用聞き」という積極的対応も必要になるかもしれない。

ところで、苦情受付担当者は社会福祉事業者の職員（サービス提供実施者）であるため、同僚職員を擁護する立場（職場における関係を壊したくない）になりやすいという陥りやすい弱点がある。また、他の職員を疑似管理する立場になったりすることもあることから、他の職員が苦情受付担当者の役割を理解することや問題解決の自主点検に支障が生じることもある一方で、他の職員を擁護する立場になりやすことから、申し出のあった苦情の背景や要因を把握するのに支障が生じやすいという問題がある。

つぎに、苦情解決責任者の役割は福祉サービス利用者が自身と本人が利用している福祉サービスの間によい関係を持つ（不満が生じない、または不満が生じてでも直ちに解決できる）ことができ、自律性のある自立した生活を営むことができるように支援することにあるとされている。苦情解決責任者の中心的な職務は苦情が生じる背景を改善することであり、そのことは苦情解決の仕組みの中でもっとも重要なことであると考えられる。苦情が生じる背景を運営上の問題と管理上の問題と区分整理し、適切に的確に対応しなければならない。ところが、苦情解決責任者は多くの場合施設長であり、問題解決に

あたって職員を管理・監督する立場に立ちやすい、あるいは、職員を擁護する立場になりやすいという弱点があるため、苦情解決責任者が職員を擁護しすぎたり、組織防衛のために動きすぎて、苦情解決とは反対に苦情の申し出者を攻撃するということにもなりかねない事例も見受けられる。職員から見て自分を擁護しない管理者に対しては「信頼関係が損なわれる」と職員の管理監督者の立場が出るならば、苦情解決責任者としての立場から乖離することになることを考えなければならないだろう。それぞれの事案に対してはどのような立場や視点で見なければならないか、自分の職務上からくる弱点をどのように克服していかなければならないかを考える必要があるだろう。苦情解決責任者に求められる課題は福祉サービス利用者や苦情の申し出者は何を求めているのかということを常に忘れず、福祉サービス利用者や苦情申し出者がおかれている状況を把握し、取りまく環境とと良好な関係を維持・構築するためには福祉サービス提供の責任者として何を実行しなければならないかを考えなければならないだろう。

第三者委員の役割は福祉サービス利用者の立場や特性に配慮して、利用している福祉サービスの内容的、制度的点検と苦情対応の仕組み、対応過程について確認し、苦情解決責任者と苦情受付担当者にサービス改善の助言をすることにより、福祉サービス利用者と社会福祉事業者等が福祉サービスを媒介とした良好な関係を維持することができるようにすることにある。第三者委員の設置について理解が十分でない地域もあるようだが、職務についての理解や第三者委員の関わり方などについて積極的に考えられていないと思われることがあげられる。2004年に行った調査の中で、「自分のところには苦情が出るようなことは何もしていないので、第

三者委員を置く必要がない。」といいきる理事長もいたが、苦情解決の仕組みの設置が努力義務であること、法第82条に規定している条文が私法上の裁判規範として作用する事案に遭遇していないことなどから必要性の認識が適切でないと考えられる。

第三者委員の選考および委嘱については前述したが、2004年に行った調査研究の結果、福祉サービス利用者の声を直接反映させるように第三者委員を選任している社会福祉事業者もあったし、いわゆる「福祉オンブズマン」に依頼している社会福祉事業者もあった。また、福祉オンブズマンに依頼するだけでなく第三者委員もあわせて選任し、福祉サービスの苦情等に関する委員会を設置して、苦情があってもなくても定期的に委員会を開催して福祉サービス提供状況の報告や点検、検討を行っている社会福祉事業者もあった。ある政令市管内の場合には市社会福祉協議会に「福祉サービス苦情相談センター（福祉サービス苦情調整委員会）」を設置し、管内の社会福祉事業者と委託契約をして苦情相談などを行うほか、委員会の「苦情調整委員」が第三者委員としての機能も担当している。福祉サービス利用者からの相談、苦情に対して専任の相談員が対応するだけでなく、必要に応じて苦情調整委員が対応して調整を図ったり、社会福祉事業者を訪問して検討会や助言をするなどしている。苦情調整委員は弁護士や社会福祉士をはじめ、保健医療分野の専門家、福祉サービスの知識がある大学教員などで構成され、原則毎月委員会を行っている。このようなあり方は、改正法に規定する社会福祉協議会のあり方にも対応するものであり、改正法の趣旨である地域福祉について共同体的価値意識の醸成と共有を促進することになるだろう。

第三者委員は社会福祉事業者の「内部評価者」

ともいえ、福祉サービス利用者の理解と利用している福祉サービス（苦情解決責任者の判断）との相違を明らかにし、理解の相違を生じさせた背景・要因を把握することにより、福祉サービス利用者和社会福祉事業者の間に良好な関係を持つための保障となるだろう。そのため、社会福祉事業者から選任されていることからくる社会福祉事業者を擁護する立場、あるいは社会福祉事業者に「審判」する立場に陥りやすいという弱点を克服しなければならないだろう。第三者委員はその職務から社会福祉事業者に日常的に助言できる立場であることを自身も社会福祉事業者も認識し、第三者委員を選任した社会福祉事業者は苦情があったときに第三者委員から苦情申出人を説得してもらおうという考えをもたないことが重要である。

4 運営適正化委員会のあり方

運営適正化委員会の職務については一部前述したが、法第84条（運営適正化委員会の行う福祉サービス利用援助事業に関する助言等）により、「第81条の規定により行われる福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、当該福祉サービス利用援助事業を行う者に対して必要な助言又は勧告をすることができる」という職務と、法第85条（運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等）による「福祉サービスに関する苦情について解決の申出があつたときは、その相談に応じ、申出人に必要な助言をし、当該苦情に係る事情を調査するものとする」および「申出人及び当該申出人に対し福祉サービスを提供した者の同意を得て、苦情の解決のあつせんを行うことができる」という職務がある。

前述した「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱」には

解決方法の検討として、①事情調査、②申出人への助言、③申出人と事業者の話し合い等による解決のあっせん、④都道府県知事への通知、の4点の可否などを解決のための方法を検討することとしている。事情調査についての手順としてまず第一に苦情申出人と社会福祉事業者の両者の同意を得た上で実施することになり、社会福祉事業者に対する苦情内容の通知、苦情の内容に関する事実確認、社会福祉事業者の意見等の聴取となっている。解決方法の決定では事情調査に基づいて申出人に対する助言、社会福祉事業者に対する申入れ等の可否と内容の検討を行うが、虐待など不当行為が行われているおそれがあると認められるときには都道府県知事に対して通知しなければならない。苦情解決にあたっての前提が両者の同意であるが、不当行為については緊急性等を要し、当事者間の話し合いに委ねることが適当でないと判断できるので、許認可の権限を有している行政による調査、指導、監督が必要となる。

苦情解決のあっせんの手続きについては特に適正性が強く求められるため、施行規則第24条―第27条に詳細に定められている。あっせんにあたって当事者の一方からあっせんの申請があったときには、他方の当事者にあっせんに同意するかどうか書面により回答することを求めて確認しなければならない。回答を求められた者が指定された期間内に回答しなかった場合にはあっせんに付することに同意しなかったとみなされる。このみなし規定は行政処分に対する審査請求に対してみられることであり、社会福祉協議会は独立した社会福祉法人であるが、あっせんが不調に終わったり不当行為があったときには都道府県知事に対して通知し、それに基づき都道府県知事が検査等を行った上で行政処分を行うことを考えるとその連動性からみな

し規定の必要性もある。施行規則第27条（あっせん）は、「あっせんを行う合議体は、当事者間をあっせんし、双方の主張の要点を確かめ、実情に即して事件が解決されるように努めなければならない」としている。

運営適正化委員会には法第85条の規定により当該苦情に係る事情聴取する権限等が付与されているが、これは苦情に係る当事者間では適切な解決が困難であるような事例に対応するためには、それぞれの内容を整理し根拠を確認するなどが必要だからである。

また、苦情解決の仕組みの周知や理解の促進を図るために社会福祉事業者に対する研修の実施や調査研究することも運営適正化委員会の重要な役割である。苦情解決制度をはじめとする改正法の柱は社会福祉事業者自身による自主的な苦情解決であり、自らの福祉サービスの質の向上にあるからで、運営適正化委員会はその支援を行うことが必要である。

Ⅲ 苦情解決の仕組みにおける苦情解決の考え方

1 苦情の理解

「苦情」とは「他から害や不利益などをこうむっていることに対する不平・不満。また、それを表した言葉。」（大辞泉）と説明されるが、英語では「complaint」と表される。苦情について心理学的に説明もできるが、基本的には不満や不安ということになるだろう。人は常に安定した個人生活と環境を適合させたいという基本的な欲求があり、その基本的な欲求を充足させるために具体的な行動をとるが、その際、欲求と現実との差異が周囲との適合を自身の力だけでは達成できないと不満や不安として表出されるとみることができる。いいかえれば、福祉

サービスにおける苦情はさまざまな種類、内容はあるが、福祉サービスの利用により福祉サービス利用者の生活に対する欲求を充足させる過程で生じるものと考えられる。したがって、福祉サービス利用者が遭遇している現実を自身が合理的に受け入れることができない、あるいは期待と現実との乖離を自身が納得できないために、その解消を図ることにあると考えられる。

自律性のある自立を確立するうえで安定した個人生活と環境を適合させるための手段としてみるならば、福祉サービス利用者自身の「尊厳」を防衛する、自分が望ましいと思っている、または、安定したい、変動させたくないと思っている生活の維持・継続を防衛する、望ましいと思う生活に向けての発展を防衛する「専守防衛」あるいは「攻撃」としての苦情があるが、苦情が生じる背景に福祉サービス利用者が福祉サービス利用についての情報が不十分、不的確なことから生じる不安や不信もある。また、苦情として表面化する問題以上に改正法の趣旨から見て重大な対応が求められるのは不満などが苦情に転換しないことがあるということである。

人は何らかの発展欲求を保ってもっていると考えられるので、希望や要望なども少なからずあるものだが、通常はそれを表明しなくても自分の生活にふつこうがなかったり、環境との関係が良好とまでいかなくても安定していれば表明されることはないだろう。しかし、①日々の生活の中で不信感や絶望感があるとき、②援助してほしいという欲求が封じ込められているとき、③権利があることを認識していないとき、④福祉サービスや身の回りのいろいろなことについての知識が不十分であるときなどには、福祉サービスの基本に関わる問題となる。1番目、2番目については、「仕返し」をおそれている

場合や「あきらめ」のある場合が考えられ対人援助技術や福祉サービスの内容に直接関係するものであるが、改正法が制度的にまず第一に対応しなければならないとしたものは3番目、4番目の場合であろう。福祉サービス利用にあたって事前の情報提供の重要性は改正法の主要な主張であるが、情報の不足や錯誤から生じる問題は結果的に福祉サービス利用者の不利益を生じることになり、利用者保護の観点からも不適切となる。

自律性のある自立生活は適切な情報とそれに基づく自己決定の保障から成り立つならば、福祉サービス利用の事前の情報提供だけでは十分ではなく、関係が継続している期間中においても情報の継続的管理が不可欠となる。もちろん情報については量的な提供だけでなく、福祉サービス利用者の情報に対する理解の程度などをどのように判断するかも極めて重要である。そのため、苦情解決制度は情報の継続的管理を保障するものでなければならないとみることができる。

苦情の現象が表れる場面には生活に関すること、環境に関すること、行事に関すること、権利に関することなどがある。生活に関することでは食事、おやつなども含まれるが、これについては福祉サービス利用者の主観（嗜好など）によるものと健康などに影響が生じる客観性を有する（例えば、食事の成分から生じるアレルギーの問題など）ものに区分することができる。主観によるものについては福祉サービス利用者の個別性、多様性に左右されることから従来は否定的な見方もされていたが、自律性の観点から対応されることもある。当然、客観性を有するものであれば、個別性、多様性があっても対応がなされなければ福祉サービス利用者の尊厳は損なわれ、自律性のある自立生活を営

むことができなくなるであろう。

ややもすると社会福祉事業者の「専門性」という主観に基づく対応により福祉サービス利用者の客観性が損なわれることが生じるが、社会福祉事業者はそのことを自らが提供する福祉サービスの特性としてみることもあるため、苦情として表出された問題の本質を見失うこともあるだろう。

改正法で対応する苦情は福祉サービスの利用提供関係におけるものであるが、現実にある苦情には福祉サービス利用者、直接の対象者とは限らない。例えば、保育所の近所に住んでいる人から「運動会の練習の声がうるさい。」とか、送迎時の駐車が通行の支障となると苦情が寄せられることがあれば、どのように対応すべきだろうか。苦情解決にかかる法第82条ではそのことまでを想定しているだろうか。ここで考えておくことは、改正法の理念を規定している法第3条（福祉サービスの基本的理念）や第4条（地域福祉の推進）を適用しなくても、自ら提供する福祉サービスについて地域住民の理解を得ることは社会福祉事業者にとって共同体的価値意識の醸成と共有を進めることにつながるという視点である。

2 苦情解決の理解

苦情解決の仕組みなどは福祉サービス利用者に対する権利擁護の具体的な方法であるが、それは福祉サービスの選択と自己決定の権利の保障が前提となっている。また、福祉サービスにおける苦情は今後当該社会福祉事業者から提供される福祉サービスを利用しない前提のもとに申し出されるのではなく、反対に、当該福祉サービスの利用継続を前提に苦情申し出されるのが前提であることが多い。ここに、福祉サービスにおける苦情解決の特性があるとみること

ができる。いいかえれば、改正法で対象としている苦情は福祉サービスの利用を終了するための手段ではなく、福祉サービスを今後も利用することにおいて齟齬が生じることをないように福祉サービス利用者と社会福祉事業者の当事者間において福祉サービスの内容の再確認をするための手段であると考えることができる。社会福祉事業者から往々にして「嫌だったら他の福祉サービスを利用すればよい」などの発言があったりすることは福祉サービスにおける契約の趣旨を全く理解していないどころか、改正法に規定する福祉サービス利用者の権利を不当に侵害していることになるだろう。苦情や事故に対しては福祉サービス利用者に対する福祉サービスの継続性から「どのようにすれば改善できるか」、「どのようにすれば利用者が理解できるか、納得できるか」の視点をもたなければならない。

苦情解決のための仕組みと過程は、社会福祉事業者の自己点検、自己評価が基礎となるものであり、申し出された苦情について対応すればよいというものではない。福祉サービスの最低基準や指定基準に対する自己点検はいわば「絶対条件」を満たしているかどうかを確認することであり、これが満たされていなければ社会福祉事業者としての存在そのものが否定されことになる。それに対して、福祉サービス利用者の苦情や希望、要望に対する自己点検は自己評価であり、「希望条件」をどの程度満たしているかの点検と評価になる。第三者評価は自己評価を客観的に行うための手段であり、第三者評価と外部監査は同じ意味ではない。

苦情の要因となっているもののひとつに福祉サービス提供利用中の事故がある。事故後の対応が遅い、事故発生時の情報を明らかにしないなどがきっかけとなり、民事訴訟などに及ぶよ

うな問題に発展していくこともある。事故対策をすすめるために、「ひやりはっと報告」といわれる方法なども活用されており、この取り扱いも大切であるが、誤解を恐れずにいうならば、「ひやりはっと報告」は必ずしも事故対策にはつながらないときもあることを認識しなければならない。事故などの発生原因は福祉サービス担当職員が意識していないことから発生することが多いことをみると、報告は職員が意識した範囲内のものでしかないという限界があることを理解しなければならない。報告された行為はたまたま事故にならなかった、たまたま担当職員が気がついた事例であるということであり、担当職員の意識啓発が適切に行われなければ効果は上がらないことを改めて認識しなければならない。そこで、自主的な内部点検により一人ひとりの福祉サービス利用者の個人的特性に事故などの要因を見つけようとするなど、「例外」を見つけるのではなく、「例外」を作らないためにはどうするかということを考えなければならないだろう。担当職員が問題をどのように把握し理解するか、苦情解決責任者が問題をどのように理解し対応を決定するかで社会福祉事業者の評価が決定されるだろう。

苦情解決の仕組みで苦情受付担当者を設置するのも福祉サービス利用者が苦情の申し出をしやすい環境を整えるためであり、事業所内に「不満・苦情・問題」発見の仕組みをつくることで、問題に関わることなどの改善と福祉サービス利用者への報告と確認、話し合いなどがその基本となっている。改正法の趣旨である社会福祉事業者の積極的な福祉サービスの質の向上が苦情解決の仕組みと表裏となっていると考えられると、苦情解決にあたって自己評価をすすめるうえでも「達成度指標」をもつことが必要と考える。福祉サービスにより生活支援の「大目

標」を実現するための「小目標」は何か、日常生活上の「小目標」の達成確認をすることにより、利用者の「希望条件」を満たしているかどうかを確認することができる。また、そのとき最善と思っても振り返ってみれば他にも方法があることが多く、達成度指標によりその進捗状況も把握することができる。一つの行為には少なくとも二つの側面から見るができることから、複数の視点で達成状況の要因を見ることが必要となる。苦情解決の過程は福祉サービスによる生活支援などの評価をどのように行うかということや福祉サービス担当者が自分の力量を知ることにもつながり、福祉サービス担当者として福祉サービス利用者の状況を適確に把握しているか、問題から課題が明らかになっているかなどを見ることになる。

苦情解決の過程の実際にあたっては受付段階ですでに苦情解決そのものが始まっているともいえる。受付段階での苦情申出人の苦情・不満の主訴では苦情申出人が何を問題としているのかということはとても重要で、適確に受け止める、把握することが必要となる。苦情対応の実際を見るとこの「何を問題にしているのか」という部分が適切に行われていないことが多くあり、苦情の申出段階で対応策についての思いだけが先行してしまい、肝心の「受け止めること」がおろそかになってしまいがちである。苦情受付担当者が自身が知っている場面であっても、それについては「初めて聞く中身」と同じ姿勢、同じ気持ちで対応しなければ判断を制約することになるだろう。

苦情解決過程で解決を困難にさせ、新たな苦情を誘引することになるものに「思い当たることがありません。」という対応があるが、いろいろな希望や要望が出ていること、苦情が出ているということは紛れもない事実なのである。

事実というのは、そのような事象があったのか、なかったのかではなく、そういう苦情なり希望・要望を福祉サービス利用者が言ってきているということが事実なのである。事実から出発するというのは苦情申出人が申し出ている内容があったか、なかったかということを詮索することではなく、言ってきているということが事実であり、言ってきているということを適確に検証していく、検討していくということが重要である。苦情申出に対して「事実確認してから返事します。」という場面が見受けられるが、それは問題を広げ解決しにくくする重大な対応になるだろう。事実確認というのは言ったか言わなかったかとか、やったやらなかったということを確認するのではなく、なぜそのようなことを言ってきたのだろう、言っているのだろうという背景や場面、環境や状況を知ることだり、それが社会福祉事業者自身による福祉サービスの質の向上につながるものである。「事実関係を調べた結果、あなたの言っているようなことはありません。」とそのまま答えてしまうようであれば、苦情申出という事実の本質が見えなくなるだろう。苦情申出人がそういうことを受け止めた場面なり状況があった可能性があるということを見ていかなければならない。

また、苦情解決にあたっては調査、改善のためにその場面の状況などを適確にとらえて、なぜこの人はそのような判断をしたのかということを考えてみなければならない。社会福祉事業者との見方考え方とは異なるのは当然であり、自分たちと同じ考え方を福祉サービス利用者をもつ方が不自然であろう。相手がなぜそのような理解をしたのだろうということを苦情受付担当者や苦情解決責任者は考えなければならない。自分たちに理解できないということは、相手から見ると、なぜそういう態度を取るのか理

解できないとなってしまう。運営適正化委員会に苦情が申し出されたときに福祉サービス利用者は社会福祉事業者の態度が理解できない、社会福祉事業者は福祉サービス利用者のことが理解できないという状況で平行線をたどることがしばしばあるが、少なくとも、社会福祉事業者は自分たちのことを相手に理解させようと押しつけるのではなく、援助が必要であるからこそ福祉サービスを利用しているという原点を認識する必要がある。その上で、解決にあたってどちらかが正しいという二者択一や「喧嘩両成敗」でもない、福祉サービス利用の目標という視点からの「第三の道」を見つけ、合意することが重要となる。どちらかが正しいという解決を選択した場合には正しいとされなかった者が納得するのは難しいであろうし、「喧嘩両成敗」を選択した場合には両者に不満や悔いが残るであろう。そこで、福祉サービスの利用提供関係が継続することを前提にして、福祉サービス利用の目的はそもそも何であったのかという起点に立ち返ることが重要であり、目的達成のための具体的行動目標などを新たに設定することにより自己決定の正当性とその後の関係性を築くことができると考える。

さらに、実際に解決にあたっては対応できることと対応しにくい問題があり、「現実の制約に対する対処」が必要となる。制度上の問題だけでなく、物理的にもさまざまな制約があるので、現実の制約にどのように対処していくのか、その制約を甘んじて受け入れたままで解決できるのか、制約を撤廃しなければ解決できないのかも含めて、現実の制約というものを見ていかなければならないだろう。その上で解決プランを示していくことになる。

IV 苦情解決制度における権利に関する課題（おわりに）

改正法により社会福祉事業者の苦情解決の仕組みが規定されたが、依然として整備が進んでいない状況がある。未整備の社会福祉事業者では何が支障となっているのかを明らかにすることにより福祉サービス利用者の権利を制度的に検討することにつながっている。改正法に規定している苦情解決の仕組みは、日常生活自立支援事業（旧 地域福祉権利擁護事業）とともに福祉サービス利用者の権利擁護を具体的に示すものである。また、福祉サービスの自己点検および第三者評価とも密接に関わる、福祉経営における基礎的課題でもある。苦情解決の仕組みは、苦情となって示される事象の解決が目的のように思われているが、示された苦情をとおして、社会福祉事業者における利用者の権利を侵害する構造の改善と福祉サービス利用者の自己決定を支援するものである。また、社会福祉事業者における苦情解決の仕組みの整備は地域における共同体的連帯の進捗状況を示す指標ともなる。それは、社会福祉事業者が改正法の趣旨である地域福祉の進展にどの程度関わっているか、地域住民の視線にどの程度さらされているかに関係してくる。

介護保険制度では介護相談員派遣事業が任意ではあるが市町村によって取り組まれている。介護サービス事業所を閉鎖的にみるのではなく地域に開かれた存在としてとらえ、市町村の介護支援の体制づくりを促進し、何よりも介護相談員に任命された地域住民が自身の居住する地域の介護行政に関心を持つ契機になるという意味をもっている。

改正法の下での苦情解決の仕組みが社会福祉事業者と福祉サービス利用者の中で完結

するものであれば、改正法が意図している地域住民の主体的参加による地域福祉の推進はきわめて制限的なものになるであろう。地域住民が苦情解決の仕組みにどのように参画していくか、参画できるかによって共同体的価値意識の醸成と共有がすすんでいくであろうし、社会全般で自律が実態として受け入れられていくであろう。そこで、2001年と2004年に実施した「福祉サービスに係る苦情解決体制整備状況に関する調査」の結果から自己決定の権利を保障する苦情解決の仕組みのあり方について考えてみたい。

2004年調査において苦情解決の仕組みの規定整備の必要性がないと回答した社会福祉事業者（市町村も含む）の中には、「苦情がないので整備していない」、「早急に整備する必要性がない」、「内部調整がすすんでいない」、「重要事項説明書で説明しているから苦情解決規定は必要としていない」、「苦情手続き等を掲示しているので苦情解決規定を作成していない」などの理由が述べられ、さらには「苦情解決体制整備の必要性を認めていない」という回答もあった。苦情解決の仕組みの整備は改正法により規定され、いつまでに整備しなければならないという規定がないため多くの問題を含んでいるが、改正法の趣旨が依然として理解されていないことが明らかであった。社会福祉事業者の経営者（理事会を含む）が苦情解決体制整備の必要性を個人的に認めないとしても、法令を遵守しなければならないことの認識が必要である。また、「重要事項説明書」はサービス利用にあたっての契約に関わるものであるが、苦情解決規定とは同じものではないのであり、それぞれの意味と役割が理解されていない社会福祉事業者がいたことがわかる。

苦情解決の仕組みの整備において第三者委員

の選任は社会福祉事業者内部にあって苦情解決体制の点検、苦情内容の吟味、傾向の把握など適切なサービス提供をすすめていく上で重要な役割であることの認識が十分ではなかったといえる側面がある。調査で「設置している」と回答したうち、監事および民生児童委員の選任が多く、専門職の設置は多くないが、福祉オンブズマンや社会福祉協議会が第三者機関として設置した福祉サービス苦情調整委員会活用している社会福祉事業者も少なからず存在している。第三者委員を「設置している」との回答の中で第三者委員の属性をみると、保育所では教育・保育関係者を選任したり、高齢者や障害者を対象としている社会福祉事業者には福祉サービス利用者・家族代表を選任しているところもあった。この福祉サービス利用者・家族代表を選任しているところでは日常的に第三者委員との連絡、例えば委員会の設置や連絡会の開催などを積極的に取り組んでいたりしているが、まだまだ少数にとどまっている。

調査では「苦情の定義がわからない」と回答したところがあったほか、「苦情を言われるようなことをしていない」と回答したところもあり、苦情解決制度における苦情のとらえ方についてのずれがあると考えられる。2001年調査と2004年調査を比較すると福祉サービス利用者等への制度の周知と理解が進んでいることがいえ、福祉サービス利用者の希望・要望も含めて些細なことであっても苦情として積極的に受付けて第三者委員への報告も含めて事業所内の改善を進めている事業所の増加が確認できた。

苦情解決制度は利用者主権の福祉サービス提供利用関係を構築するためのものであり、社会福祉事業者の視点だけでなく福祉サービス利用者の視点から福祉サービスを見ることも必要である。第三者委員は社会福祉事業者に選任され

事業者段階で対応する役割を持っているが、地域における共同体的価値意識の実情を反映する存在であるともいえる。社会福祉事業者の中にあって地域住民の視点や福祉サービス利用者の視点から社会福祉事業者の提供する福祉サービスを点検しなければならないが、多面的な視点に立つことは困難であることを考えると、選任のあり方が課題となる。また、専門性のある第三者委員の選任については福祉サービス利用者の権利擁護の視点からも大切ではあるが、制度上課題となるのは利用者（申出人）の立場を理解することができる第三者委員の選任についてである。スウェーデンなどでは当事者から選任されたオンブズマンなどが福祉サービス利用者の権利擁護をすすめる重要な鍵となっているが、2004年調査で利用者・家族代表を選任している事業所や人権擁護委員からの選任が全体ではわずかであったことを考えると福祉サービス利用者および代弁機能を担う第三者委員の選任そのものが低い現状があるが、その実態が示すことはきわめて重要な意義があると考ええる。

苦情解決の仕組みは福祉サービス利用者が福祉サービスを媒介として自律性のある自立生活を実現する上で不可欠なものであるが、社会福祉事業者と福祉サービス利用者自身の認識が成熟し、地域における共同体的価値意識の共有が図られていかなければ現実の生活へと結びつかないであろう。苦情受付担当者や苦情解決責任者の認識と役割はきわめて大きい、共同体的連帯を模索する上では第三者委員の意義が極めて高いと考える。苦情解決の仕組みから社会福祉事業者の事業内容ごとの傾向や事業所種別ごとの特徴を把握し、第三者委員の関わりとその対応について検討をすすめていくことが必要であると考ええる。苦情解決の仕組みの整備は目的ではなく、サービス提供利用関係の円滑化をす

すめ、福祉サービス利用者が自律性のある自立生活を構築するための手段である。内部評価者として第三者委員を活用することや、苦情を把握する方法等の技能向上の促進、苦情解決の過程と時系列的経過の把握などをすすめていかなければならないと考える。今後、地域への依存が高まれば従前とは異なる共同体的連帯を構築しなければならないだろう。第三者委員は制度的にも福祉サービス利用者の助言者としての役割が示されていることをどのように具現化していくかが福祉サービスを利用して自律性のある自立生活を構築する上で重要であるならば、自立を実現し維持していくことに深く関与する社会のあり方を体現する存在となるであろう。自己決定を保障する環境や自己決定の条件を保障する具体的な第三者委員としての行為がなければ、依然として保護の対象であることを継続することになる。

苦情解決の仕組みをとおして「人間の尊厳」を理念とした共同体（倫理共同体）のあり方を社会的に保障するものであると考えることも今後の社会のあり方を示唆するものであると考える。

参考文献

- 棚瀬孝雄「権利の言説—共同体に生きる自由の法」
勁草書房（2002年）
- Norman Barry, 斎藤俊明・高橋和則・法貴良一・
川久保文紀訳「福祉—政治哲学からのアプローチ」昭和堂（2004年）
- Arno Baruzzi, 河上倫逸・嶺秀樹訳「法哲学の根本問

- 題—自由・法・公共の福祉」以文社（1998年）
- 古川孝順・副田あけみ・秋元美世編著「現代社会福祉
の争点 下 社会福祉の利用と権利」中央法規
（2003年）
- 宮原均・相川忠夫「憲法—人権編—」一橋出版（1993
年）
- 介護支援専門員実務研修テキスト編集委員会編「改訂
介護支援専門員実務研修テキスト」（財）長寿
社会開発センター（2006年）
- 秋本美世「社会保障法と自立—自立を論じることの
意義—」社会保障法第22号7-14頁、日本社会保
障学会、法律文化社（2007年）
- 橋本宏子「社会福祉サービス法と自立—個人と国家
をつなぐ架橋の発見とその構築—」社会保障法
第22号15-27頁、日本社会保障学会、法律文化
社（2007年）
- 棚瀬孝雄「共同体論と憲法解釈（上）」ジュリスト
1222号11-20頁、有斐閣（2002年）
- 棚瀬孝雄「共同体論と憲法解釈（下）」ジュリスト
1227号138-150頁、有斐閣（2002年）
- 伊東周平「福祉国家における権利と連帯の法社会学」
法社会学50号19-30頁、日本法社会学会、有斐
閣（1998年）
- 和田仁孝「構造変容と法・権利および連帯」法社会学
50号56-64頁、日本法社会学会、有斐閣（1998
年）
- 古川夏樹「社会福祉事業法等の改正の経緯と概要」
ジュリスト1204号、有斐閣（2001年）
- 社会福祉法令研究会編「社会福祉法の解説」中央法規
（2001年）
- 見平隆、社会福祉法人愛知県社会福祉協議会運営適正
化委員会監修「福祉サービス苦情対応ハンドブック」社団法人愛知県社会福祉士会（2006年）
- 社会福祉法人愛知県社会福祉協議会運営適正化委員会
「平成13年度運営適正化委員会事業報告書」83-
93頁、（2002年）